

# Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento

*Valdir Roque Dallabrida<sup>1</sup>*

---

## RESUMO

Para aprofundar o debate contemporâneo sobre gestão e desenvolvimento territorial é fundamental que se introduza a temática da regulação, ou governança territorial, com suas possibilidades e desafios. É preciso, no entanto, contemplar o contexto de multiescalaridade dos processos socioeconômicos e culturais. Pelo fato de que tais questões refletem diretamente no processo de desenvolvimento, reconhece-se, com destaque, o papel do Estado, seja no nível das regiões ou nacionalmente. Por outro lado, a literatura contemporânea trata fartamente o tema da descentralização na gestão pública, propondo a criação de estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, algumas delas sob a forma de estruturas de governança territorial, que servem de fóruns de concertação público-privada, outras como estruturas de planejamento tático e operacional, podendo-se citar o exemplo dos consórcios. Neste artigo, os consórcios intermunicipais de desenvolvimento são apresentados como um paradigma a ser construído para ressaltar o papel regulador do Estado. A partir da revisão de literatura especializada, se contextualiza as reflexões teóricas na realidade institucional de Estados do sul do Brasil, em especial o Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Territorial, Regulação Territorial, Governança Territorial, Consórcios de Desenvolvimento, Estado

---

## INTRODUÇÃO

A crise econômica tem afetado tanto regiões dinâmicas como as mais estagnadas e periféricas. Sua gravidade tende a abalar as bases de sustentação do modelo de produção capitalista mundial. Com o agravamento da crise, um dos aspectos que tem estado presente no debate contemporâneo é o tema da regulação das relações sociais e econômicas internacionais.

Este artigo<sup>2</sup> introduz o debate sobre regulação local ou territorial<sup>3</sup>, apresentando possibilidades e desafios, considerando o contexto de

---

<sup>1</sup> Geógrafo, Doutor em Desenvolvimento Regional pela UNISC, professor e pesquisador no Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado-UnC-SC.

<sup>2</sup> Uma primeira versão deste artigo foi apresentada em conferência proferida no *V Seminário Internacional de Desarrollo Económico de la Red DETE-ALC – Crisis Financiera Internacional y Desarrollo Local*, realizado na cidade de Rafaela (AR), nos dias 6, 7 e 8 de maio de 2009.

multiescalaridade dos processos socioeconômicos e culturais. Ao mesmo tempo, retoma o papel do Estado no desenvolvimento regional, seja no nível de regiões específicas, ou do sistema nacional de regiões.

Referendando teses de alguns autores, defende-se que o desenvolvimento regional depende da articulação do Estado nacional e da própria Região, com seus atores sociais, econômicos e institucionais. Assim, a reestruturação das relações organizacionais, criando e reforçando redes intergovernamentais e redes público-privadas, precisam tornar-se capazes de intermediar as relações com os atores mais poderosos. Nesse contexto, é ressaltado o papel das instituições locais, assumindo junto com o Estado o papel de mediadoras dos impactos da globalização econômica.

Por outro lado, há uma extensa literatura que defende a descentralização na gestão pública, a partir da criação de estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, sob a forma de estruturas de governança territorial, que servem de fóruns de concertação público-privada, além de estruturas de planejamento tático e operacional, tais como os consórcios intermunicipais de desenvolvimento.

Neste artigo, os consórcios intermunicipais de desenvolvimento são apresentados como um paradigma a ser construído para ressaltar o papel regulador do Estado.

### **REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: CARACTERIZAÇÃO, POSSIBILIDADES E OS DESAFIOS DECORRENTES DA MULTIESCALARIDADE DOS PROCESSOS**

A introdução do tema regulação no debate sobre desenvolvimento tem sua origem em autores clássicos da literatura internacional, da mesma forma que o tema governança. No entanto, sua abordagem, na dimensão local ou territorial, não é tão recorrente.

Lipietz (1988), em interessante artigo sobre questões epistemológicas e metodológicas da Teoria da Regulação<sup>3</sup>, assinala que as relações sociais sempre necessitam de regulação. Tais relações são intrínseca e internamente contraditórias, resultando em situações de crise, pelo simples fato de que as condutas dos atores sociais não se coadunam, necessariamente, com as estruturas às quais pertencem.

Segundo os teóricos da regulação, os mecanismos regulatórios orientam os comportamentos dos agentes, fazendo-os atuarem de modo compatível com a

---

<sup>3</sup> Aqui, com o fim de uniformizar a abordagem, opta-se por assumir o conceito de 'regulação territorial', ao invés de 'regulação local', mesmo que o sentido dos dois termos se assemelhe, corroborando alguns autores que utilizam tal conceito, como, por exemplo, Courlet e Pecqueur (1992). Por outro lado, por vezes, no presente texto utiliza-se o termo 'regulação local', para ser fiel à abordagem do autor referenciado.

<sup>4</sup> Não se tem o propósito de aprofundar o tema. Sobre a Teoria da Regulação, consultar Boyer (1987), para um primeiro balanço dos avanços da análise regulacionista e Boyer e Saillard (1995) para um contato com vários enfoques suscitados pela trajetória dessa orientação analítica.

dinâmica do regime de acumulação. O regime de acumulação e o modo de regulação indicados comporiam um modelo de desenvolvimento, como, por exemplo, o chamado modelo fordista. A reprodução seria garantida por formas institucionais, dizendo respeito em cada país, por exemplo, à moeda, à relação salarial, à concorrência, à inserção internacional e ao modelo de Estado (LINS, 2006).

Os autores clássicos da Teoria da Regulação, em geral, privilegiaram suas análises em termos regulacionistas, sempre no plano nacional. Portanto, o debate sobre a regulação territorial (ou local), geralmente, está vinculado ao comportamento dos *clusters* industriais, e o seu contínuo aprimoramento, com vistas à promoção do desenvolvimento local e regional.

Segundo Lins (2006), no estudo da regulação local, são utilizados termos como governança, para indicar o conjunto de atores sociais e de arranjos institucionais presentes em um território, assim como as regras que coordenam tanto as relações internas a este como as estabelecidas com outros territórios. Já Dallabrida (2007) utiliza o termo governança territorial ao referir-se às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos, a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais.

Para Benko e Lipietz (1995), governança é uma palavra que remete às modalidades de comportamento dos indivíduos e às formas de regulação que não são só mercantis ou estatais, apontando para assuntos como organização industrial, divisão do trabalho, instituições e convenções. Para Lins (2006), a noção de governança é decisiva na abordagem regulacionista, tanto que alguns autores a assimilam à própria regulação. A presença de uma governança específica chega a ser considerada um aspecto que define institucionalmente um território. Gilly e Pecqueur (1995), por exemplo, afirmam que, para que haja território, é preciso a superposição de uma proximidade geográfica, uma proximidade organizacional (ligada a complementaridades técnico-produtivas) e uma proximidade institucional (ligada a comportamentos cognitivos coletivos de busca de soluções para problemas produtivos). A proximidade institucional, que assegura a coesão social dos sistemas produtivos locais, repousa em lógicas de ações coletivas baseadas em convenções e instituições locais criadas, adaptadas ou compartilhadas pelos atores.

Concorda-se com Lins (2006), quando afirma que a abordagem acima mencionada autoriza postular uma maior territorialização das iniciativas regulatórias, assim incorporando a dimensão espacial ao horizonte da pesquisa da Teoria da Regulação. Como já ressaltado, a nação é a escala por excelência da abordagem regulacionista, o que não surpreende, tendo em vista a moldura macroeconômica e institucional quando do florescimento daquela teoria. Porém a descentralização das funções do Estado e o desempenho das aglomerações produtivas, de um modo geral, estariam a sugerir que o problema da diferenciação espacial, em termos econômicos e sociais, merece figurar no centro da abordagem regulacionista.

Friedmann (1992) aponta com clareza a mudança de foco, em termos tanto de objetivos como de mecanismo correspondente de regulação que a

territorialização exige. Segundo o autor, o modelo dominante de crescimento econômico expressa o anseio do capital global por uma economia sem fronteiras na qual não haja nem interesses organizados, nem poderes intermediando os centros de decisão corporativa por um lado, e trabalhadores e consumidores individuais por outro. Na ideologia do capital, esse tipo de economia se chama livre. Reduz os interesses territoriais a um mínimo de lei e ordem, como a função de assegurar o respeito aos contratos e a manutenção da ordem. Essa visão traz também a expectativa de que os Estados territoriais lidarão da melhor forma que puderem com as consequências sociais do investimento privado e das decisões produtivas, tais como o esgotamento de recursos, desemprego, pauperização, poluição, deflorestamento e outros problemas das áreas comuns. A territorialidade, afirma o autor, chama a nossa atenção para o ambiente físico: a base de recursos da economia, o valor estético de paisagens tradicionais e a qualidade de vida no ambiente construído, onde têm lugar todas as nossas ações e que afetam a nossa vida, direta e indiretamente.

Assim, Friedmann (1992) afirma que, além da regulação empresarial e da regulação governamental, existe um processo de regulação crescente na base da sociedade. Com isso, um desenvolvimento alternativo passaria a ser centrado nas pessoas e no seu ambiente, mais do que na produção e nos lucros. Da mesma forma que o paradigma dominante aborda a questão do crescimento econômico na perspectiva da empresa, que é o fundamento da economia neoclássica, um desenvolvimento alternativo, baseado como deve ser no espaço de vida da sociedade civil, aborda a questão da melhoria das condições de vida e das vivências na perspectiva do domicílio.

Esta perspectiva de desenvolvimento, completa Dowbor (s/d), implica o desafio da articulação da regulação local com o poder do Estado, com o que se concorda. Apesar de apontar para uma política localmente enraizada, um desenvolvimento alternativo requer um Estado forte para implementar as suas políticas. Defende o autor um Estado forte, no entanto, que não precisa ser pesado no topo, com uma burocracia arrogante e rígida. Será mais bem um Estado ágil e que responde e presta conta aos seus cidadãos. É, ainda, um Estado que se apoia amplamente numa democracia inclusiva na qual os poderes para administrar os problemas serão idealmente manejados localmente, restituídos às unidades locais de governança e ao próprio povo organizado nas suas comunidades. Com isso, a participação comunitária, o seu envolvimento direto nos assuntos da gestão racional dos recursos localmente disponíveis, aparece como um mecanismo regulador complementar, somando-se ao mercado que constitui o mecanismo regulador dominante do setor empresarial e ao direito público administrativo que rege a ação dos órgãos do Estado.

Pires, Müller e Verdi (2006) fazem referência à *regulação social territorial*, ao mencionarem a possibilidade da regulação. Segundo a posição dos autores, dessa forma, o desenvolvimento territorial seria o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter local, um modo de regulação territorial; portanto, uma ação associada a uma cultura, a um plano e instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação e uma prática social. O território produtivo resultaria de uma

construção dos atores organizados para atingir uma meta, entendido como um recurso específico e o principal ator do desenvolvimento local e regional<sup>5</sup>.

Ressalte-se a necessidade de que a abordagem da temática da regulação territorial seja feita e considerada no contexto contemporâneo, o qual não se apresenta como um cenário receptivo a quaisquer outras formas de regulação, que não sejam as controladas pelas agências reguladoras internacionais, tanto institucionais ou oficiais, como as corporativas. Assim, mesmo concordando com a defesa dos autores aqui referidos, é fundamental apontar a necessidade de relativizar o poder da chamada força local, considerando a *multiescalaridade dos processos socioeconômico-culturais*, com uma diversidade de atores intervenientes (Dallabrida, 2008)<sup>6</sup>. A essa posição associa-se Lins (2006), ao postular que o contínuo aprimoramento da regulação local não significa admitir que tudo seja possível nessa escala regulatória. Portanto, embora não negligenciável se trata de arco regulatório com intervenções de alcance somente parcial. Daí que, não obstante a sua importância, a regulação territorial não pode ser considerada capaz de contrabalançar a regulação nacional e, menos ainda, de sobrepor-se a essa.

Estas breves reflexões nos remetem a reavivar a consciência sobre os limites inerentes à regulação territorial, pois essa tem escopo específico e se reduz a algumas questões, sem representar contraforça efetiva à macrorregulação. Tampouco está imune aos grandes desafios atuais, tais como a ação interestelar de atores e a dispersividade territorial e social do poder de decisão.

O desafio representado pela questão da multiescalaridade dos processos socioeconômico-culturais na contemporaneidade implica em que se considerem algumas problemáticas, iniciando pela definição de alguns termos utilizados.

Inicialmente, entende-se ser necessário ressaltar dois conceitos para contextualizar a chamada regulação territorial: *gestão e desenvolvimento territorial*. Utiliza-se aqui o termo gestão territorial para referir-se aos diferentes processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e institucionais de um determinado âmbito espacial, sobre a apropriação e uso dos territórios. Em geral, resulta destes processos a definição sobre as estratégias de desenvolvimento. Complementarmente, o desenvolvimento territorial precisaria ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos capitais e recursos (materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização econômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população (Dallabrida, 2007; 2009).

---

<sup>5</sup> O artigo destes autores revisa e sistematiza produção acadêmica recente, destacando a relação entre território e desenvolvimento, aprofundando o papel de atores e instituições, elementos considerados essenciais para compreender a temática da regulação territorial.

<sup>6</sup> Esta temática tem recebido a atenção recentemente. Em Dallabrida e Fernández (2008) e Fernández e Dallabrida (2010), é feita uma síntese das principais abordagens regionalistas do desenvolvimento, contemplando uma revisão crítica sobre alguns enfoques teóricos, demasiadamente 'localistas', ressaltando a questão da multiescalaridade dos processos que impactam nos territórios. Em outra obra, Dallabrida *et al* (2009), o tema é retomado, fazendo uma análise preliminar sobre a multiescalaridade, focando-se em experiências de descentralização da gestão pública.

Essa constatação implica que as questões, inerentes à gestão e ao desenvolvimento territorial, sejam problematizadas, à luz de algumas contribuições recentes de diferentes autores, ressaltando, especialmente a questão da multiescalaridade dos processos socioeconômicos e culturais.

Reafirmando o que indica Brandão (2004), entende-se que, ao se pensar uma estratégia de desenvolvimento para um determinado território, região, ou local, exige-se que se antecipem respostas para algumas questões. Quais são os atores, agentes e sujeitos? Quais são seus interesses concretos, seus instrumentos táticos e estratégicos? Atuam em que escala espacial? As determinações dos fenômenos estudados se dão em que escala espacial? Em que escala esses fenômenos se manifestam (local, metropolitana, nacional)? Onde estão os centros de decisão e comando determinantes dos fatos territoriais sob análise?

Para Vainer (2002), a noção de escala é central e decisiva, material e politicamente, para estruturar processos econômicos, políticos, sociais, culturais, pois estes têm dimensões escalares. Sem conduzir à reificação das escalas, segundo o autor, é fundamental o entendimento de que o que temos são processos com suas dimensões escalares, quase sempre transescalares. Pergunta-se o autor: haverá ainda hoje algum processo social relevante cuja compreensão e modificação sejam possíveis através de uma análise ou intervenção uniescalar?

Em outra obra, Brandão (2007) procura demonstrar as insuficiências, desvios e consequências nefastas da aplicação mecânica do modismo representado pelo que chama de 'localismo exagerado' de alguns enfoques regionalistas, referindo-se aos diferentes processos de gestão e desenvolvimento territorial, por ressaltarem os microprocessos e as microdecisões. Tais enfoques, segundo o autor, negam a política, os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, a nação e o espaço nacional. Negam também as questões estruturais e, assim, todas as escalas existentes entre o local e o global. Conclui o autor que há um enorme paradoxo subjacente à maioria dessas formulações teóricas, que precisa ser superado. Assim, segundo ele, se apresentam outros interrogantes fundamentais para futuras investigações. A atual onda de mundialização do capital subverteu ou aprimorou o uso que o capitalismo sempre fez das escalas espaciais? Que papel desempenha, neste novo contexto, o local, a região, o espaço nacional, o Estado?

Considerando as visões sobre o desenvolvimento local, Acsehrad (2002) interroga: em que medida a noção de desenvolvimento local e participação dos cidadãos são parte de uma transformação democratizante do espaço local? Reafirma o autor que o próprio debate sobre políticas de desenvolvimento não pode considerar os governos locais e suas estratégias como objetos isolados, pois essas tendem a contemplar as relações que os atores políticos estabelecem com as empresas e também com o capital internacional.

Outros autores têm questionado o discurso descentralizador e territorialmente participativo dos enfoques do desenvolvimento regional<sup>7</sup>. Considerando as transformações impostas pelo capitalismo como um processo

---

<sup>7</sup> Em Dallabrida (2010) é feita uma síntese dos principais enfoques sobre desenvolvimento, contemplando as principais obras de autores clássicos e contemporâneos.

multiescalarmente interpenetrado, Fernández e Dallabrida (2010) questionam: até que ponto são suficientes tais enfoques? Sem dúvida, afirmam, apresentam fortes restrições no momento da necessidade de explicar a dinâmica territorial do desenvolvimento e construir alternativas para reverter os posicionamentos periféricos, de regiões e localidades de uma forma integral, encaminhando-as para um desenvolvimento dinâmico e convergente que assegure uma inserção qualificada nas redes de cooperação/competitividade global.

Amin (2008, p. 362) é dos muitos autores que defende uma política regional multiescalar. “Não há nenhum território regional definível para governar. A implicância é que se necessita de um marco político regional alternativo, que considere as regiões como parte de um conjunto mais amplo de conexões econômicas e de obrigações institucionais”. Isso traz duas importantes consequências. “Uma delas é que a iniciativa local tem que considerar estas conexões e obrigações [ou regulações] mais amplas. A outra é que não pode haver uma divisão simples de responsabilidades entre as instituições nacionais e regionais”. Conclui o autor que para a revitalização da economia efetiva do local é necessário uma política multiescalar em que as regiões se encarreguem de distintas áreas da vida nacional e que o Estado selecione oportunidades para elas, reforce estratégias de baixo para cima e regule a competitividade internacional.

Na mesma direção, Fernandez e Vigil (2008), a partir de uma análise crítica dos aportes teóricos do novo regionalismo, apontam para uma perspectiva analítica, partindo de um novo cenário de transformações como um espaço conformado por distintas escalaridades cujas dinâmicas se superpõem e interpenetram. Assim, segundo tais autores, de um esquema bipolar do desenvolvimento de uma só direção – do local para o global -, apregoado por boa parte dos enfoques do chamado Novo Regionalismo, o desafio é evoluir para um esquema multiescalar e multidirecional do desenvolvimento.

Decorrente dessas concepções, a gestão territorial precisa ser entendida como um processo de gestão de diferenciadas visões de mundo e interesses conflituosos, que têm origem em diferentes escalas, com vistas ao desenvolvimento territorial. Indubitavelmente, se está frente a uma questão que merece mais reflexões. Mesmo os embates entre os localistas, e os que propõem estratégias inter ou transescalares, apresentam alguns aspectos que não são de todo contraditórios. Da mesma forma, há muita carência ainda de estudos empíricos que analisem tais questões.

Certo é que o cenário onde a gestão territorial acontece apresenta-se como o local onde conflitos precisam ser geridos. Entende-se que a gestão das diferenciadas visões de mundo e interesses conflituosos precisa ocorrer sob a forma de processos democráticos de concertação público-privada (Dallabrida, 2009). É aqui que o Estado passa a ocupar um papel de destaque na regulação territorial, principalmente para compensar a fragilidade (social, política ou econômica) de regiões e frações da sociedade, menos organizadas, as quais tendem a ter reduzido seu poder de interferência nas decisões.

## REGULAÇÃO TERRITORIAL E O PAPEL DO ESTADO

A questão do papel do Estado no processo de desenvolvimento territorial já tem pautado muitos debates, com diferentes posicionamentos. Visões liberais e neoliberais defendem a retirada do Estado do âmbito econômico, deixando o comando da economia às leis do chamado livre mercado, a ponto de alguns autores chegarem a decretar o fim do Estado-Nação.

Numa crítica aos posicionamentos liberais, alerta Dowbor (2001, p. 199): “A âncora dos valores conservadores, o mercado, se voltou contra seu criador, e na sua dimensão global e totalitária devora o que aparece pelo caminho”. Da mesma forma, um autor clássico, Polanyi (1980), ao constatar que a revolução Industrial do século XVIII tinha provocado progresso sem comparativo nos instrumentos de produção, mas, também uma catastrófica desarticulação na vida das pessoas comuns, referindo-se ao mercado endeusado pelos liberais da época, perguntava: que *moinho satânico* foi esse que triturou os homens, transformando-os em massa?<sup>8</sup>

Em outra obra, Dowbor (2009) afirma que, com a globalização, financeirização e oligopolização de grandes eixos de atividades econômicas, o Estado perde de forma acelerada as suas funções reguladoras. E as alternativas possíveis, particularmente a capacidade de planejamento e de intervenção organizada, formas participativas e descentralizadas de gestão, gestão em rede e sistemas de parcerias, estão engatinhando. Defende o autor que o papel central do Estado, obviamente, tem de ser resgatado, numa visão muito mais horizontal e participativa. A crise financeira, afirma o autor, representa apenas uma oportunidade – e não uma garantia – para organizarmos uma convergência de forças das sociedades interessadas num desenvolvimento que tenha um mínimo de viabilidade econômica, de equilíbrio social e de sustentabilidade.

Sergio Boisier, em algumas de suas obras ressalta o papel do Estado nos processos de desenvolvimento territorial. Numa delas (Boisier, 1998, p. 18-19), reafirma que a visão de desenvolvimento que nos é imposta, por exemplo, pela Organização Mundial do Comércio e Fundo Monetário Internacional, segundo o modelo neoliberal, é *estreita e ideologizada*. Relembrando discussões que fez em outras obras, destacando a importância da articulação Estado-Região, afirma:

[...] o desenvolvimento regional, seja no nível de regiões específicas, seja no nível do sistema nacional de regiões, depende criticamente da articulação entre dois atores institucionais: o Estado nacional e a própria Região. Em outras palavras: não há desenvolvimento sustentável para uma região se não é no marco de uma política nacional de desenvolvimento regional e esta carece de toda a viabilidade se não se apóia nas capacidades endógenas das regiões e se não mostra congruência com a política econômica geral.

---

<sup>8</sup> Estas afirmações não poderiam ser consideradas ‘prenúncios proféticos’ do que ocorre de tempos em tempos com o sistema capitalista internacional? Ver a crise de 1929, a crise da década de 70 e a crise atual.



Dentre as muitas obras que resgatam o papel do Estado nos processos de desenvolvimento territorial merecem destaque as contribuições recentes de Weiss (2003a). A autora antecipa uma nova visão, contrastando os argumentos das correntes teóricas que apregoam a redução do papel do Estado, em função do processo globalizador. Destaca a autora, com base na análise empírica realizada em diferentes países, que é possível atribuir ao Estado um papel de destaque, como ator principal na regulação e no controle dos processos econômicos e sociais ocorridos territorialmente, apoiando a estruturação de redes público-privadas de atuação e negociação, propiciando acordos de poder compartilhados. Ao contrário do que muitos argumentam, a autora conclui que a realidade analisada em países da Europa e Ásia, reflete um real crescimento do poder e das responsabilidades que o Estado vem adquirindo na era da interdependência. Isso, pois a arena doméstica exige um ator central com fortes capacidades e enraizamento territorial, para que os grupos da sociedade civil atuem eficientemente.

Weiss (2003a) propõe que se resgate da obscuridade as instituições domésticas. Essas, pela sua capacidade de adaptação às mudanças exigidas pela abertura econômica, se convertem no elemento-chave para a explicação das diferentes respostas. Sustenta-se na tese de que a globalização tem um forte lado possibilitador, significativo como elemento de constrangimento, dependendo, no entanto, do ambiente institucional em que se desenvolve. Por existir uma lógica política de competição e insegurança, é fundamental que sejam gerados incentivos e iniciativas governamentais, principalmente, no sentido de fortalecer o sistema nacional ou regional de inovação e proteção social.

Não se desconhece a capacidade de constrangimento por parte do movimento globalizador nas opções políticas do Estado Nacional. No atual contexto, segundo Weiss (2003a), a maior exposição dos sistemas produtivos territoriais, com suas populações, ao mercado externo, demandam do Estado não só maiores necessidades de proteção social, como também proteção empresarial, seja com infraestrutura, ou inovação constante, melhora nos índices de crescimento industrial e trabalhadores especializados. Tal situação exige dos governos novas respostas políticas, novos regimes de regulação, a reestruturação das relações organizacionais, criando e reforçando redes intergovernamentais e redes público-privadas, capazes de intermediar as relações com os atores mais poderosos, sejam eles grandes investidores ou cadeias globais de comercialização. Nesse contexto, é ressaltado o papel das instituições locais, assumindo junto com o Estado o papel de mediadoras dos impactos da globalização econômica, dando forma a interesses e identidades, impedindo certos resultados ou favorecendo e potencializando outros.

A partir da análise das políticas de desenvolvimento de países asiáticos, como a Tailândia e Taiwan, Weiss (2003a) destaca ainda o papel desempenhado pela coesão das elites em torno de um objetivo comum, contribuindo para a estabilidade institucional, impedindo que se reforcem coalizões estranhas, além de fazer frente às pressões internas e externas. Da mesma forma, nos seus estudos, observou que a elite política da Índia, por exemplo, caracteriza-se por demonstrar

alto grau de coesão, reafirmando valores compartilhados referidos à identidade, à segurança e ao seu papel histórico.

Em outra obra, seguindo a mesma linha de raciocínio, Weiss (2003b) demonstra que, mesmo no contexto de atuação da Organização Mundial do Comércio, a chamada força constrangedora do processo globalizador pode ser relativizada, destacando o papel fundamental exercido pelos Estados Nacionais.

Pelo fato de que a análise de Weiss toma por base a realidade de países europeus e asiáticos, resta o desafio de focar a investigação na realidade da América Latina, buscando investigar algumas questões, tais como: (1) qual a margem de manobra com que contam os Estados frente ao processo globalizador? (2) quais as opções instrumentais e modelos de resposta? (3) como combinar velhos e novos instrumentos de ação, novos e velhos regimes de regulação? Essas, dentre outras questões, se entende que merecem análises mais aprofundadas.

Outro autor, Fernández (2003), ao tratar do tema desenvolvimento regional, ressalta o espaço nacional e o papel central e estratégico do Estado-Nação. Nesta obra, após fazer uma revisão e estabelecer um diálogo crítico com as correntes teóricas regionalistas, desde a década de 80, reconhece a importante contribuição destes enfoques ao caracterizar experiências exitosas e explicar a razão de seu sucesso. No entanto, menciona os aspectos críticos que ainda permanecem como desafios. Defende a articulação entre os atores territoriais, espaços nacionais e Estado-Nação, estabelecendo uma comunicação estratégica, como necessária para definir a inserção dos territórios no processo de globalização.

Resumidamente, Fernández (2003, p. 83) propõe uma estratégia de desenvolvimento local-regional, do tipo *bottom-up*, nacionalmente articulada. "O Estado requerido não é um Estado que se resigna aos fragmentários espaços locais, senão um 'estado-forte' que, edificado sobre uma lógica *bottom up*, alcança um adequado nível de centralização nacional desde onde estimula as redes de acumulação flexível de base territorial e compensa as assimetrias regionais e locais".

Assim, segundo Fernández (2003, p. 97), o Estado, em especial o Estado Nacional, se situa no plano da *metagovernança*, coordenando, orientando e agindo coerentemente, no nível regional e nacional, na reprodução das redes econômicas e institucionais locais e regionais. A qualidade da governança obtida neste nível, longe de desprezar os mecanismos de mercado, contribui para qualificá-los, resultante da potencialização da complexidade operatória dos atores econômicos e institucionais a que dão lugar as redes de cooperação econômicas e sociais, e da dinamização das cadeias de valor, por meio dos processos de inovação coletiva. Ao invés de se desprezar os mecanismos de mercado, o Estado pretendido contribui para seu fortalecimento, na medida em que ocorra uma interação sinérgica entre ele mesmo e os atores econômico-sociais que formam as redes de cooperação social.

A capacidade de dar consistência à nova base de coalizão e o desenvolvimento de aprendizagens para a inversão de trajetórias históricas locais, se apresenta como os principais desafios de uma estratégia de desenvolvimento como a que se propõe, na qual o regional

não se anula, senão que se retroalimenta com o nacional e onde a estrutura e capacidades do Estado não confiscam as energias da sociedade e do mercado, senão que se voltam ao corpo fundamental para enriquecer o capital social e orientá-lo numa estratégia de desenvolvimento estável.

Por fim, estudos de Weis (1998) têm reforçado a importância do papel do Estado-Nação, bem como a forte presença e o caráter estratégico do Estado para explicar as diferentes fortalezas/debilidades e os graus de êxito com que os espaços nacionais enfrentam os desafios da globalização. Os estudos da autora têm evidenciado que a força do Estado não só não diminuiu, senão tem mantido um significativo aumento de sua presença nas estratégias das empresas transnacionais de internacionalização das economias nacionais, e que a presença do Estado pode ser considerada um elemento qualitativamente relevante que contribui, de maneira substantiva, para explicar os comportamentos nacionais diferenciados e seus, também diferenciados, graus de êxito diante da globalização.

Pelas reflexões dos autores mencionados, pode-se concluir que o Estado, com suas capacidades e funções requalificadas, torna-se não só necessário, mas indispensável para superar os desafios da territorialização do desenvolvimento.

Considerando a crise mundial atual, as argumentações dos autores citados poderiam ser consideradas redundantes e desnecessárias, pois o posicionamento dos governos de alguns países (EUA e outros países da Europa e Ásia) tem contrariado seu histórico discurso liberal, quando, frente à crise atual, têm lançado mão de recursos financeiros estatais para evitar a falência de empresas individualmente e até setores da economia. No entanto, entendo pessoalmente sejam necessários posicionamentos acadêmicos, referendados pela sociedade e pelo Estado dos chamados países emergentes, no sentido de marcar posição, propondo novas estratégias de regulação mundial, estendendo-se tal posicionamento à dimensão local, principalmente no que se refere ao processo de gestão e desenvolvimento territorial.

### **PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA E ESTRUTURAS SUBNACIONAIS DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO, FOCANDO-SE NA EXPERIÊNCIA DO SUL DO BRASIL**

Quando se discute a ideia da descentralização da gestão pública, a tese subjacente é de que, se a soberania reside no povo de um país, cada indivíduo constitui parte igual dessa soberania e, por consequência, tem igual direito de participar, mesmo admitindo a necessidade do Estado com seu poder regulador. Muitos desses pressupostos foram incorporados às Constituições de diversos países. Na América Latina, na maioria dos países, isso ocorre apenas no final do século XX.

Os legisladores brasileiros, certamente influenciados pela defesa de tais princípios, incluíram, nas versões mais recentes da Constituição, o sistema

federativo, regime político que prevê o princípio da autonomia administrativa da União, dos Estados e Municípios, contemplando a participação cidadã na escolha de seus governantes. Assim, é na Constituição Brasileira de 1988 que o princípio da descentralização da gestão pública se manifesta mais claramente.

Por outro lado, as Constituições Estaduais elaboradas a partir de 1989, atendendo aos princípios da descentralização e da participação cidadã na gestão pública, muitas delas avançaram em relação à Constituição Federal.

No Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, a Constituição Estadual de 1989 previu a ampliação da participação cidadã na gestão pública. O Artigo 149 determina que os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Já o Artigo 167 determina que a definição das diretrizes regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e privados, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas.

Como consequência, por pressão de organizações populares, de alguns partidos políticos e de algumas instituições regionais, em especial as universidades comunitárias, depois de longos meses de discussão na Assembleia Legislativa, foi promulgada em 1994 uma Lei que previu a organização de conselhos em cada região, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - Coredes. Desde sua origem, tais conselhos têm entre seus objetivos efetivar a descentralização das decisões de planejamento do governo, além de oportunizar à sociedade organizada participar na proposição de estratégias de desenvolvimento regional. A partir de 2003, por extensão, propôs-se a criação de conselhos em cada município, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes, com funções similares. Assim, os Coredes e Comudes passaram a se constituir como estruturas de governança territorial voltadas à gestão do desenvolvimento.

Além dos Coredes e Comudes, entre muitas outras, destaca-se a experiência de descentralização político-administrativa recente do Estado de Santa Catarina, a partir de 2003, com a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional<sup>9</sup>. É fundamental ressaltar que, antes de 2003, em Santa Catarina ocorreu uma experiência de organização social e institucional regional, instituída como fóruns regionais voltados à gestão do desenvolvimento, que foi a estruturação dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento<sup>10</sup>.

Entende-se que as diferentes propostas de descentralização político-administrativa existentes no Brasil, seja sob a forma de estruturas de governança territorial<sup>11</sup>, ou de subestruturas estatais<sup>12</sup>, resultam dos indicativos de órgãos internacionais e da pressão da sociedade brasileira por mais participação social na

---

<sup>9</sup> Dissertação de mestrado recentemente defendida na UNIPLAC (SC) – Ribeiro (2009) – relata a experiência e faz algumas análises.

<sup>10</sup> Sobre este tema, ver duas obras recentes: Birkner (2006) e Rover (2007).

<sup>11</sup> Por exemplo, os Comudes e Coredes.

<sup>12</sup> Por exemplo, as Secretarias de Desenvolvimento Regional.

gestão pública. Experiências como os Coredes e Comudes do RS, assim como outras formas de descentralização político-administrativa implantadas no sul do Brasil, podem ser consideradas como experiências ímpares de estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento<sup>13</sup>.

### **Da descentralização às diversas formas de cooperação interfederativa: os consórcios públicos<sup>14</sup>**

Apesar de estarem previstos na Legislação Brasileira há mais tempo, o tema dos chamados consórcios intermunicipais de desenvolvimento, nos últimos anos, recebeu uma atenção especial. Nos termos do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, consórcio público é pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Os consórcios públicos interferem nas relações de poder territoriais, por serem estruturados entre entes do Estado, na sua tripla dimensão: federal, estadual e municipal. O processo de cooperação interfederativa pressupõe o desprendimento do agente político. Há a necessidade de liberar uma carga de poder concentrado nas mãos do governante em favor do novo sujeito que surge: por exemplo, o consórcio. E isso, muitas vezes, pode ser um processo pessoal, do gestor, bastante complexo, dado a cultura individualista e personalista fortemente enraizada na nossa sociedade.

É necessário salientar que os consórcios intermunicipais não são a única forma de cooperação interfederativa. Destacam-se, dentre outros, os convênios e as associações municipais, as microrregiões, as regiões metropolitanas e as redes de municípios. Em tese, o consórcio atua como instrumento de descentralização administrativa.

No Brasil, o processo de formação de consórcios intermunicipais é anterior à Constituição de 1988. Por exemplo, documentos oficiais constataam que no Estado de São Paulo, o primeiro consórcio constituído data de 1969. No entanto, é incontestável a ampliação desta prática a partir do novo processo democrático e de participação implantado a partir da Constituição de 1988. Por outro lado, o fenômeno político-administrativo da descentralização administrativa e a ampliação do discurso e das práticas de gestão administrativa, aprofundados a partir da década de noventa, têm estimulado a criação deste importante instrumento de cooperação, o consórcio.

---

<sup>13</sup> Sobre o tema desta parte do artigo, ver publicações recentes: Dallabrida *et al.* (2007); Dallabrida (2009); Dallabrida e Buttenbender (2009).

<sup>14</sup> Este tema é aprofundado em Dallabrida e Zimmermann (2009). Resgatam-se, aqui, alguns fragmentos da obra referida. Ressalte-se a contribuição importante do coautor – Zimmermann – na pesquisa e abordagem do tema Consórcios Públicos.

No campo político o processo de descentralização percorreu caminhos tortuosos. Historicamente, a União tem exercido uma centralização política, administrativa e financeira muito forte, chegando a momentos de anulação total do processo federativo. Com a descentralização de diversos serviços, especialmente a saúde pública, sem a proporcional descentralização de recursos, muitos municípios adotaram a cooperação, via consórcios intermunicipais como alternativas para atender às demandas locais e regionais. A Lei nº 11.107/2005, que disciplina a implantação e o funcionamento dos consórcios entre os entes federados, veio dar a sustentação legal que estava faltando em nosso ordenamento jurídico para a cooperação interfederativa.

Até a Constituição de 1988, o texto constitucional não fazia referência direta à cooperação interfederativa. Já o texto constitucional de 1988 faz referência direta ao tema no artigo 23, Parágrafo Único e no artigo 25, § 3º. Já o artigo 241, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98, dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A experiência de consórcios públicos no Brasil, em geral, tem se restringido em especial a áreas tais como a saúde, o turismo e a coleta e tratamento do lixo urbano. São em número muito pequeno os consórcios voltados especificamente a iniciativas de desenvolvimento local ou regional. Eis um desafio sobre o qual este artigo quer contribuir na reflexão, conforme adiante explicitamos.

### **PARA FINALIZAR: OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO COMO UM PARADIGMA A SER CONSTRUÍDO PARA RESSALTAR O PAPEL REGULADOR DO ESTADO**

Neste artigo, inicialmente, destacou-se a necessidade e a importância da regulação local, sem deixar de ressaltar os seus limites, dentre os quais os desafios decorrentes da multiescalaridade dos processos.

A segunda parte do texto ressalta o papel do Estado no processo de regulação. Completando as reflexões teóricas, introduz-se a questão da participação na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, focando-se a experiência do RS.

Os dois primeiros temas já foram alvo de muitas reflexões, algumas delas aqui referenciadas. Quando se faz referência às estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, verifica-se que existem diferentes formas de participação na gestão pública. São exemplos, no Estado do Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, respectivamente, os Coredes e as Secretarias de Desenvolvimento Regional. No entanto, quando se trata da dimensão do planejamento tático e operacional da gestão do desenvolvimento, estamos diante de uma temática ainda não aprofundada.

Entende-se que os Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento possam vir a ser institucionalidades voltadas ao planejamento tático e operacional das ações de desenvolvimento local e regional, articuladas, por exemplo, em estruturas de governança territorial, tais como os Coredes e Comudes do Estado do Rio Grande do Sul – RS<sup>15</sup>.

Na experiência do RS, o que se defende como tese é que os consórcios de desenvolvimento precisam estar perfeitamente integrados na dinâmica dos Coredes e Comudes, estes, um espaço institucional que possibilita a participação social, corporativa e institucional no processo de discussão, proposição, controle e fiscalização de políticas públicas de desenvolvimento municipal e regional. A partir deste entendimento, o Consórcio Intermunicipal (ou Regional) de Desenvolvimento precisaria se constituir em ferramenta de operacionalização de tais políticas públicas, submetido ao controle social via representações sociais e corporativas dos Coredes, além do controle institucional de cada ente federativo consorciado via participação dos representantes das esferas administrativas.

Infelizmente, estudo realizado no Rio Grande do Sul<sup>16</sup> constatou que a cooperação intermunicipal, destinada a atender a demanda do desenvolvimento local e regional, ainda é incipiente, bem como são insignificantes as relações de integração entre as diferentes institucionalidades voltados à gestão do desenvolvimento. Pelo que se constatou na pesquisa, é possível afirmar que nenhum consórcio, constituído no RS, tem as condições suficientes para executar o planejamento tático e operacional das ações propostas pelos Coredes e Comudes. Sem que isso ocorra, entende-se que as potencialidades de tais institucionalidades estejam sendo insuficientemente utilizadas.

Tem-se claro que, para a construção desta nova realidade, vários fatores devem ser conjugados. Há a necessidade de a sociedade regional se apropriar de uma nova concepção de desenvolvimento, e isso deve acontecer em um ambiente democrático e participativo. Ao mesmo tempo, parece recomendável que os gestores públicos venham despir-se de parte do poder político e financeiro que detêm em função do exercício da gestão pública, compartilhando-o em uma gestão consorciada, desenvolvendo uma nova cultura democrática.

O debate sobre descentralização na gestão pública, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, seja na sua dimensão de fórum de concertação público-privada (Coredes, Comudes e outras experiências existentes), ou como institucionalidades voltadas para o planejamento tático e operacional das ações de desenvolvimento local e regional (consórcios), precisam avançar. Seu avanço representa o avanço da democracia, seja na sua dimensão representativa, mas também, senão principalmente, na dimensão participativa, ou deliberativa como muitos pretendem chamá-la.

---

<sup>15</sup> Tem-se claro que os Consórcios Públicos não são as únicas estruturas que possam servir para planejamento tático e operacional das ações de desenvolvimento local e regional. As Agências de Desenvolvimento também podem exercer esta função. A defesa feita aqui é no sentido que se privilegie os Consórcios Públicos, pelas razões explicitadas no texto.

<sup>16</sup> Trata-se de um estudo ainda não publicado que foi tema de Dissertação de Mestrado na Universidad Nacional de Misiones, de Posadas (AR), defendida por Viro José Zimmermann. Está no prelo a publicação de um livro sobre o tema.

Boa parcela da sociedade brasileira clama por mais democracia e participação na gestão das coisas públicas, mesmo que muitos só na retórica. Um dos caminhos para o avanço da democracia e para a construção de formas mais efetivas de participação na gestão pública é a estruturação de consórcios intermunicipais, capazes de contribuir para o planejamento tático, a operacionalização e a execução das ações de desenvolvimento local e regional, definidas em espaços de concertação público-privada, por meio de estruturas de governança territorial, como, por exemplo, os Coredes.

Mas, é bom que se esclareça: democracia e participação na gestão das coisas públicas, sim; no entanto, a regulação desse processo é fundamental. Várias evidências têm demonstrado que a falta de regulação pode levar a decisões, exageradamente, fundamentadas em interesses individuais ou corporativos. A falta de regulação, se considerada a dimensão mundial, é uma das principais causas que podem ser apontadas como motivadoras, por exemplo, da atual crise mundial.

Por isso, a proposição dos Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento como institucionalidades voltadas ao planejamento tático e operacional das ações de desenvolvimento local e regional, articuladas em estruturas de governança territorial, recoloca o papel do Estado no processo de desenvolvimento. Além das funções já referidas na literatura aqui referenciada, o Estado passaria a ser tutor do processo, responsável maior pela gestão, principalmente financeira.

O Estado referido não é um modelo de estado governado por soberanos absolutistas. É um Estado submetido ao controle social via representações sociais e corporativas dos Coredes, ao controle institucional de cada ente federativo consorciado via participação dos representantes das esferas administrativas, além do controle legal do Tribunal de Contas. No caso do Brasil, o Tribunal de Contas faz parte do Poder Judiciário, um poder constituído legalmente para fiscalizar o cumprimento da Constituição Brasileira.

Sustentamos nossa tese em argumentos, principalmente em quatro dos autores aqui referenciados. Por exemplo, em Amin (2008), quando defende uma política regional multiescalar, em que o Estado selecione oportunidades para regiões, reforce estratégias de baixo para cima e regule a competitividade internacional.

Em Dowbor (s/d; 2001; 2009), para quem um desenvolvimento alternativo requer um Estado forte para implementar as suas políticas. Um Estado forte, no entanto, não precisa ser pesado no topo, com uma burocracia arrogante e rígida. Será mais bem um Estado ágil e que responde e presta conta aos seus cidadãos. É, ainda, um Estado que se apoia amplamente numa democracia inclusiva na qual os poderes para administrar os problemas serão idealmente manejados localmente, restituídos às unidades locais de governança e ao próprio povo, organizado nas suas próprias comunidades. Com isso, a participação comunitária, o seu envolvimento direto nos assuntos da gestão racional dos recursos localmente disponíveis, aparece como um mecanismo regulador complementar, acrescentando-se ao mercado que constitui o mecanismo regulador dominante do setor empresarial, e ao direito público administrativo que rege a ação dos órgãos do Estado.



Em outro autor, Fernández (2003), o qual defende que a articulação entre os atores territoriais, espaços nacionais e Estado-Nação, estabelecendo uma comunicação estratégica, é necessária para definir a inserção dos territórios no processo de globalização. Salienta o referido autor que o Estado requerido não é um Estado que se resigna aos fragmentários espaços locais, senão um 'estado-forte' que, edificado sobre uma lógica *bottom up*, alcança um adequado nível de centralização nacional desde onde estimula as redes de acumulação flexível de base territorial e compensa as assimetrias regionais e locais.

Mas é em Weiss (2003a; 2003b; 1998) que parece haver uma maior gama de argumentos para reafirmar a tese aqui defendida. Para a autora é possível atribuir ao Estado um papel de ator principal na regulação e no controle dos processos econômicos e sociais ocorridos territorialmente, apoiando a estruturação de redes público-privadas de atuação e negociação, propiciando acordos de poder compartilhados. A arena doméstica exige um ator central com fortes capacidades e enraizamento territorial, para que os grupos da sociedade civil atuem eficientemente, pois, a maior exposição dos sistemas produtivos territoriais, com suas populações, ao mercado externo, demanda do Estado não só maiores necessidades de proteção social, como também proteção empresarial, seja com infraestrutura, ou inovação constante, melhora nos índices de crescimento industrial e trabalhadores especializados. Tal situação exige dos governos novas respostas políticas, novos regimes de regulação, a reestruturação das relações organizacionais, criando e reforçando redes intergovernamentais e redes público-privadas, capazes de intermediar as relações com os atores mais poderosos, sejam eles grandes investidores ou cadeias globais de comercialização. Neste contexto, é ressaltado o papel das instituições locais, assumindo junto com o Estado o papel de mediadoras dos impactos da globalização econômica. Ressalta, também, ser fundamental o papel desempenhado pela coesão das elites em torno de um objetivo comum, contribuindo para a estabilidade institucional, impedindo que se reforcem coalizões estranhas, além de fazer frente às pressões internas e externas.

Veja-se que são muitas as razões que justificam a tese aqui defendida. É fundamental ainda ressaltar que a preocupação em pensar estratégias de desenvolvimento inter ou transescalares pode ser contemplada de uma melhor forma quando o Estado seja instigado a atuar como tutor e apoiador das iniciativas locais e/ou regionais, principalmente no que se refere aos setores mais fragilizados.

Tem-se consciência dos desafios que estão por serem superados. No entanto, é importante ressaltar experiências de sucesso que podem ser consideradas um primeiro passo na articulação interescalar – entre municípios, regiões, macrorregiões e até estados da federação.

Refiro-me, só para citar um exemplo, a uma experiência que teve como um dos articuladores principais os Coredes. No caso do RS, os Coredes surgiram a partir do debate social e institucional que apontava a necessidade de estruturas intermediárias de gestão do desenvolvimento, entre o município e o Estado. É fundamental ressaltar que a experiência do RS, da década de noventa, de certa forma influenciou uma forma de organização socioterritorial que surgiu em algumas regiões do Estado de Santa Catarina e Paraná. Por exemplo, em Santa

Catariana, os Fóruns Regionais de Desenvolvimento, especialmente do oeste, tendo por sede a cidade de Chapecó, e no Paraná, a Agência Regional do Sudoeste do Paraná, tendo por sede a cidade de Marechal Rondon.

Os Fóruns Regionais de Desenvolvimento de SC permaneceram ativos do final da década de 90 até 2003, quando da criação das SDRs, por meio da ação intencional do Governo do Estado de SC. No período de existência, os Fóruns desenvolveram ações integradas aos Coredes. Somou-se a essas ações a Agência de Desenvolvimento do Sudoeste do Paraná. Dentre as ações integradas, destaca-se a elaboração do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Região da Bacia do Rio Uruguai, abrangendo municípios do RS, SC e Paraná, na área da bacia hidrográfica do referido rio, mais especificamente a região norte do RS, centro-sul e oeste de SC e sudoeste do Paraná. Essa iniciativa tinha como objetivo pleitear recursos, junto ao Governo Federal, para programas de desenvolvimento destinados à referida área, resultando em várias iniciativas de apoio aos sistemas locais de produção, conjuntamente, em regiões dos três estados (RS, SC e Paraná).

Seria injusto não relacionar às iniciativas de ação integrada, entre os Estados do RS, SC e Paraná, do final da década de noventa, a outra grande conquista recente da região: a decisão do Governo Federal de instalar uma universidade pública na região. Com certeza, tal conquista tem uma relação com a experiência de organização inter-regional e interestadual, que teve como protagonistas atores ligados aos Coredes e aos Fóruns e à Agência de Desenvolvimento, já mencionados. Os Governos Estaduais, de ambos os Estados, além do Governo Federal, foram parceiros importantes nas iniciativas.

Mesmo que numa instância ainda muito preliminar, a experiência relatada, de certa forma, atende ao que alguns autores aqui referenciados propõem: a necessidade de se constituir uma esfera pública plural e inclusiva; de enfrentamento dos problemas a partir da natureza *transescalar*; a importância de instâncias mesorregionais, assim como as estruturas estatais das diferentes escalas e suas interconexões; a importância de construir o desenvolvimento em múltiplas escalas espaciais e instâncias de poder, dentre outras.

São algumas experiências que já podem ser relatadas. Entende-se que os Consórcios Intermunicipais ou Regionais de Desenvolvimento, numa ação articulada com as estruturas de governança territorial, que servem de fóruns de concertação público-privada, como o exemplo dos Coredes do RS, são um paradigma a ser construído, transformando-se em estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, assumindo o papel de planejamento tático e operacional, com o Estado assumindo um papel de destaque na regulação territorial.

Espera-se que futuras pesquisas contribuam no aprofundamento do tema. Que as reflexões aqui enunciadas sirvam para qualificar o debate acadêmico sobre o tema e oferecer informações e referenciais teóricos para planejadores e gestores, tanto públicos como privados, no sentido de orientar sua prática na gestão do desenvolvimento. Por fim, se reafirma a tese de que uma prática assim pensada tem maiores condições de enfrentar crises. Eis o desafio a ser enfrentado!

---

## Development and Territorial Governance: a preliminary essay about the necessity of regulation in the process of the management of the development

### ABSTRACT

In addition to the contemporary debate about management and territorial development it is fundamental to introduce the thematics of regulation or territorial governance with its possibilities and challenges. It is necessary however, to take into account the context of multiescalarity of the socio economical and cultural processes. Considering that these issues reflect, directly, in the process of development, it is possible to recognize, with prominence, the role of the State, be it on the level of the regions or nationally . On the other hand, the contemporary literature approaches widely the theme of decentralization in the public management, suggesting the criation of subnational sructures of the development, some of them in the form of territorial governance which may be used as foruns of public-private concertation, and others as sructures of tatical and operational planning, taking as an example the intermunicipal partnership of development. In the present article the intermunicipal partnership of development are presented as a paradigm to be built in order to give prominence to the regulation role of the State. Based on specialized literature, the present paper contextualize the theoretical reflection about the institutional reality of the States from the south of Brazil, specially Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

**Key words:** Territorial Development, Territorial Regulation, Governance, Partnership of Development, State.

---

### REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Território e Poder – a política das escalas. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002, p. 33-44.
- AMIN, A. La política regional en la economía global. In: AMIN, A.; FERNÁNDEZ, V. R.; VIGIL, J. I. (Comp.). **Repensando el Desarrollo Regional – Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana**. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila, 2008, p. 353-373.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. De la régulation des espaces aux espaces de régulation. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (Dir.). **Théorie de la régulation: l'état des savoirs**. Paris: La Découverte, 1995, p. 293-303.
- BIRKNER, W. M. K. **Capital social em Santa Catarina: o caso dos fóruns de desenvolvimento regional**. Blumenau: Edifurb, 2006.

BOISIER, S. Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. In: *EURE*, v.24, n.72, Santiago, set./1998, p. 53-69.

BOYER, R. **La théorie de la régulation**: une analyse critique. Paris: La Découverte, 1987.

BOYER, R.; SAILLARD, Y. (Dir.). **Théorie de la régulation**: l'état des savoirs. Paris: La Découverte, 1995.

BRANDÃO, C. A. TEORIAS, ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS REGIONAIS E URBANAS RECENTES: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004.

BRANDÃO, C. A. **TERRITÓRIO & DESENVOLVIMENTO: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora UNICAMP, 2007.

COURLET, C.; PECQUEUR, B. Les systèmes industriels localisés em France: um nouveau modèle de développement. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Dir.). **Les régions qui gagnent**. Paris: Presses Universitaires de France, 1992, p. 81-102.

DALLABRIDA, Valdir Roque *et al.* Estratégias de Gestão do processo de Desenvolvimento: diagnóstico e análise da região Fronteira Noroeste/RS/Brasil. In: DALLABRIDA, V. R. e BÜTTENBENDER, P. L. **GESTÃO, INOVAÇÃO e DESENVOLVIMENTO: Oportunidades e desafios para o desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação. In: **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (20). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24520.htm>.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **DESENVOLVIMENTO REGIONAL**: Por que algumas regiões se desenvolvem e outras não. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Gestão do desenvolvimento e multiescalaridade: revisão da literatura, uma análise exploratória de experiências brasileiras de descentralização político-administrativa e explicitação de questões para a investigação. In: **IV Congreso Nacional sobre Problemáticas Sociales Contemporáneas**. Santa Fe (Ar): Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral, 22 y 24 de octubre de 2008 (Conferência).

DALLABRIDA, Valdir Roque. La experiencia de organización socioterritorial de los COREDES en Brasil como estructuras que garantizan la gobernanza territorial. In: **Ciudad y Territorio – Estudios Territoriales**, Vol. XLI, Tercera época, n. 159, 2009, p. 117-132.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BÜTTENBENDER, Pedro L.; ROVER, Oscar J.; BIRKNER, Walter M. K. Gestão territorial e multiescalaridade na descentralização político-administrativa de dois Estados do Sul do Brasil. In: **XI Colóquio Internacional sobre Poder Local**, Salvador, Bahia, 14 a 16 de dezembro de 2009.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BUTTENBENDER, Pedro. L. Gestão e Desenvolvimento Territorial: Análise de Algumas Experiências de Governança. In: **IV SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**, Santa Cruz do Sul, outubro/2009.

DALLABRIDA, Valdir Roque; FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro. **Desenvolvimento Territorial: possibilidades e desafios, considerando a realidade de âmbitos espaciais periféricos**. Passo Fundo: UPF; Ijuí: Editora UNIJUI, 2008.

DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMMERMANN, V. J. Descentralização na Gestão Pública e Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento: o papel dos Consórcios Intermunicipais. In: **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, São Paulo, 2009 (no prelo para a edição de setembro/2009).

DOWBOR, L. A crise financeira sem mistérios. In: **LE MONDE Diplomatique**, Janeiro/2009 (Disponível em: <http://diplo.uol.com.br/imprima2772> - Acesso em: 20-03-2009).

DOWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (Orgs.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP; Edusp, 2001, p. 197-221.

DOWBOR, Ladislau. **O desenvolvimento local e a racionalidade econômica**. In: <http://www.cooperaremporugues.org>, s/d, (Artigo publicado originalmente no portal da Rede de Tecnologia Social (<http://www.rts.org.br>)).

FERNÁNDEZ, V. R. **Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales: redefiniendo el senario global-local**. Santa Fe (AR): Ediciones UNL - Universidad Nacional del Litoral, 2003.

FERNÁNDEZ, V. R.; DALLABRIDA, V. R. Nuevo regionalismo y desarrollo territorial en ámbitos periféricos. Aportes y redefiniciones en la perspectiva latinoamericana. **Revista Lider**, Vol. 16, Año 12, 2010, pp. 9-46. Disponível em: [http://ceder.ulagos.cl/lider/media/numero16/Nuevo\\_%20regionalismo\\_desarrollo\\_territorial.pdf](http://ceder.ulagos.cl/lider/media/numero16/Nuevo_%20regionalismo_desarrollo_territorial.pdf).

FERNÁNDEZ, V. R.; VIGIL, J. I. Repensando el Nuevo Regionalismo en América Latina. Desde el aislacionismo intra-territorial hacia una estrategia de desarrollo integradora. In: AMIN, A.; FERNÁNDEZ, V. R.; VIGIL, J. I. (Comp.). **Repensando el Desarrollo Regional – Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana**. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila, 2008, p. 429-480.

FRIEDMANN, J. **Empowerment: the politics of alternative development**. Blackwell: Cambridge, 1992.

GILLY, J-P.; PECQUEUR, B. La dimension locale de la régulation. In: BOYER, R., SAILLARD, Y. (Dir.). **Théorie de la régulation: l'état des savoirs**. Paris: La Découverte, 1995, p. 304-312.

LINS, H. N. Regulação local: problemática e ensaio de observação. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 153-178, maio 2006.

LIPIETZ, A. **La trame, la chaîne et la régulation: un outil pour les sciences sociales**. Paris: CEPREMAP, 1988 (CEPREMAP working papers, n. 8816).

PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G.; VERDI, A. R. Instituições, Território e Desenvolvimento Local: Delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. In: **GEOGRAFIA**, Rio Claro, v. 31, n. 3, p. 437-454, set./dez./2006.

RIBEIRO, E. S. **Análise da denominada descentralização político-administrativa da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de São Joaquim/SC**. Lages:

Universidade do Planalto Catarinense, 2009 (Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração).

ROVER, O. J. **Redes de poder e governança local: análise de gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil**. Porto Alegre: URGs, 2007 (Tese de Doutorado em Desenvolvimento Rural).

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos do IPPUR**, ano XVI, n. 1, Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade, jan.-jul., 2002, p. 13-32, número especial.

WEISS, L. (Ed.). **States in the Global Economy**. Bringing domestic institutions back in. Cambridge: Cambridge University Press, 2003a.

WEISS, L. Gobernanza Global, Estrategias Nacionales: cómo los estados hacen espacio para desenvolverse bajo la OMC. In: In: **DOCUMENTOS y APORTES en Administración Pública y Gestión Estatal**, Año 3, número 4. Santa Fe (AR): Ediciones UNL-Universidad Nacional del Litoral, 2003b, p. 7-40.

WEISS, L. **The myth of powerless state**. Cornell University Press, 1998.